

MODEL PENGANGKATAN TENAGA HONORER MENJADI CPNS
(Studi tentang Implementasi PP Nomor 56 Tahun 2012
di Kabupaten Klaten)



Disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Strata II pada
Jurusan Magister Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana

Oleh :

TOTO MARYANTO
R 100160014

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
TAHUN 2017

HALAMAN PERSETUJUAN

**MODEL PENGANGKATAN TENAGA HONORER
MENJADI CPNS
(Studi tentang Implementasi PP Nomor 56 Tahun 2012
di Kabupaten Klaten)**

PUBLIKASI ILMIAH

Oleh :

TOTO MARYANTO
R 100160014

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji oleh :

Dosen Pembimbing



Wardah Yuspin, Ph.D.

HALAMAN PENGESAHAN



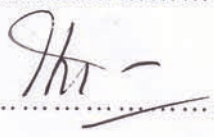
**MODEL PENGANGKATAN TENAGA HONORER
MENJADI CPNS
(Studi tentang Implementasi PP Nomor 56 Tahun 2012
di Kabupaten Klaten)**

OLEH

**TOTO MARYANTO
R 100160014**

**Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Program Studi Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta
Pada hari, Kamis, 19 Oktober 2017**

Dewan Penguji :

- | | |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Wardah Yuspin, Ph.D.
(Ketua Dewan Penguji) | (..... ) |
| 2. Dr. Nurhadiantomo
(Anggota I Dewan Penguji) | (..... ) |
| 3. Prof. Dr. Absori, S.H., M.Hum.
(Anggota II Dewan Penguji) | (..... ) |



Direktur,

Prof. Dr. Bambang Sumardjoko

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam publikasi ilmiah ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila kelak terbukti ada ketidakbenaran dalam pernyataan saya di atas, maka akan saya pertanggungjawabkan sepenuhnya.

Surakarta, 19 Oktober 2017

Penulis,



TOTO MARYANTO

R 100160014

MODEL PENGANGKATAN TENAGA HONORER MENJADI CPNS (Studi Implementasi PP Nomor 56 Tahun 2012 di Kabupaten Klaten)

Abstrak

Salah satu permasalahan nasional di negara kita adalah pegawai honorer yang selama ini memang menjadi permasalahan kepegawaian di negara kita saat ini. Keberadaan dari tenaga honorer tersebut bisa dikatakan antara dibutuhkan dan tidak dibutuhkan. Namun dalam kenyataannya, dalam melakukan tugas-tugas pelayanan dalam pemerintahan, baik itu pada pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah, sebagian besar banyak dilakukan dan dikerjakan oleh tenaga honorer yang mana mereka diangkat oleh masing-masing instansi/SKPD. Jumlah tenaga honorer yang semakin banyak harus menjadi perhatian serius pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan kedua atas PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan. Tenaga Honorer menjadi CPNS juga belum dapat menyelesaikan permasalahan tenaga honorer secara tuntas. Penelitian tesis ini merupakan penelitian hukum empiris. yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum dan memerlukan data primer sebagai data utama yang berupa wawancara dengan tenaga honorer dan kuisioner yang penulis sebar dan data dari narasumber BKPPD Kabupaten Klaten. Hasil pembahasan dari analisa data penelitian didapatkan hasil bahwa PP Nomor 56 Tahun 2012 belum relevan untuk diterapkan dalam penyelesaian masalah pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, apalagi untuk penyelesaian tenaga honorer yang lain, sehingga perlu dibuat aturan baru yang lebih relevan untuk dapat menyelesaikan permasalahan tenaga honorer yang ada saat ini.

Kata Kunci : CPNS, Pengangkatan, tenaga honorer

Abstract

One of the national problems in our country is the honorary employees who have been the problem of human resources in our country today. The existence of the honorary staff can be said between required and unneeded. In reality, however, in carrying out ministry tasks in the government, both in the central government and local government, most of them are done and done by the honorary staff they are appointed by each agency / SKPD. The increasing number of honorary staff should be the government's serious concern to solve the problem. Government Regulation Number 56 Year 2012 regarding the Second Amendment to Government Regulation Number 48 Year 2005 regarding Appointment. Honorary Personnel became CPNS also not yet able to solve the problem of honorary staff thoroughly. This thesis research is an empirical law study. which focuses on the behavior of the legal community and requires primary data as the main data in the form of interviews with honorary staff and questionnaires that the author distributed and data from sources BKPPD Klaten. The result of the discussion from the analysis of research data got the result that PP No. 56 Year 2012 has not been relevant to be applied in solving the problem of appointment of honorary staff to CPNS, let alone for other honorary workers settlement, so need to make new rules more relevant to be able to solve the problem of honorary workers there is this moment.

Keywords: honorary staff, CPNS, Appointment

1. PENDAHULUAN

Permasalahan pegawai honorer yang selama ini memang menjadi permasalahan kepegawaian di negara kita saat ini. Kedudukannya yang masih menjadi dilematis antara diperlukan atau tidak diperlukan lagi.

Decentralization policy in Indonesia, as it has been implemented in recent years has impacted strongly on regional levels of government. An examination of how decentralization policy has affected good governance implementation at regional of government levels is timely.¹

Semakin banyaknya tenaga honorer yang menjamur di berbagai instansi pemerintah menjadi permasalahan baru bagi pemerintah. Keberadaannya itu sendiri bisa dikatakan antara masih diperlukan dan tidak diperlukan. Sebab dalam kenyataannya, dalam melakukan tugas-tugas pelayanan dalam di berbagai instansi pemerintahan, pada kenyataannya sebagian besar masih banyak dilakukan dan dikerjakan oleh tenaga honorer yang mana mereka diangkat oleh masing-masing instansi dan SKPD pemerintah yang terkait. PP Nomor 48 Tahun 2005 sebenarnya sudah mengatur tentang larangan pejabat pemerintah untuk mengangkat pegawai honorerkecuali ditentukan oleh PP.

Dengan dikeluarkan PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ini diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan pemerintah tentang tenaga honorer yang ada di instansi-instansi pemerintah. Dalam PP Nomor 56 tahun 2012 sebagai perubahan atas PP Nomor 48 tahun 2005 ada beberapa perubahan yang mendasar tentang ketentuan dalam pengangkatan tenaga honorer. Berikut penulis uraikan perubahan mendasar pada kedua peraturan pemerintah tersebut.

¹ Mardiasmo, Diaswati and Barners, Paul H, and Sakurai, Yuka (2008), *Implementation of Good Governance By Regional Governments in Indonesia: The Challenges*. In Brown, Kerry A. And Mandell, Myrna and Furneaux, Craig W. and Beach, Sandra, Eds. *Proceedings Contemporary Issues in Public Management: the Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM XIII)*, pages pp. 1-36, Brisbane, Australia.

Tabel 01

Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS

PP Nomor 48 Tahun 2005		PP Nomor 56 Tahun 2012	
No.	Isinya	No.	Isinya
1	Didasarkan pada usia dan masa kerja, sebagaimana telah diatur dalam pasal 3 ayat 2.	1	Untuk tenaga honorer yang penghasilannya bersumber baik dari APBN/ABBD dan penghasilannya tidak bersumber dari APBN/APBD, sebagaimana diatur dalam pasal 6.
2	Diprioritaskan untuk tenaga honorer yang sumber penghasilannya dari APBN dan APBD, sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat 1	2	Tenaga honorer yang penghasilannya bersumber dari APBN/APBD dilakukan melalui pemeriksaan administrasi setelah dilakukan verifikasi dan validasi.
3	Pada prinsipnya diprioritaskan untuk tenaga honorer yang berusia paling tinggi dan mempunyai masa kerja paling banyak. Pengangkatan dilakukan melalui seleksi administrasi, disiplin, integritas dan tes tertulis.	3	Tenaga honorer yang sumber penghasilannya tidak berasal dari APBN/ABBD, dilakukan melalui pemeriksaan administrasi setelah dilakukan verifikasi dan validasi, serta ujian tertulis.

Dengan melihat tabel perbedaan di atas masih perlu keseriusan dari pemerintah untuk menangani tenaga honorer yang ada. Nyatanya dalam perkembangannya, tenaga honorer yang ada semakin lama semakin bertambah walaupun pemerintah sudah mengeluarkan kebijakan-kebijakan untuk mengangkatnya menjadi CPNS. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain kurangnya lapangan kerja yang ada dibanding dengan banyaknya jumlah lulusan pencari kerja, tingkat sumber daya manusia yang dimiliki oleh pencari kerja belum bisa memenuhi harapan yang dibutuhkan oleh instansi maupun perusahaan, dan alternatif terakhir bagi pencari kerja yang kesulitan mencari kerja sehingga menjadi tenaga honorer

menjadi pilihan yang harus dilakukan walaupun sudah diketahui hak-hak yang diterima menjadi tenaga honorer mungkin belum bisa untuk mencukupi kehidupan hidup.

Dari hasil penelitian yang dilakukan terhadap penulis terhadap salah satu tenaga honorer yang bernama M. Lina Budi Astuti yang berkerja di salah satu instansi pendidikan negeri di wilayah Kabupaten Klaten. Dikatakannya bahwa² :

“Selain mengabdikan diri kepada negara, menjadi tenaga honorer hanya sebagai alternatif pilihan terakhir dikarenakan kurangnya lapangan kerja yang disediakan oleh pemerintah, dan harapan yang utama adalah agar dapat diangkat menjadi CPNS dari jalur tenaga honorer, setelah ada perhatian dan penghargaan dari pemerintah atas pengabdianya.”

Namun berbeda lagi dengan pendapat tenaga honorer yang lain, seperti yang diungkapkan oleh Agung Prasetya. Disampaikannya bahwa :

“Menjadi tenaga honorer merupakan pengabdian yang mulia dan akan terus dilakukannya walaupun hak-hak yang diterima belum sebanding dengan pengabdian yang dilakukan, namun harapan perhatian dari pemerintah untuk mengangkat sebagai CPNS sangat ditunggu-tunggu bagi semua tenaga honorer.”³

Dari hasil wawancara di atas dapat penulis sampaikan bahwa mayoritas tenaga honorer yang ada, menjadi CPNS adalah harapan satu-satunya. Mereka rela untuk menerima upah yang jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup tanpa mengetahui sampai kapan mereka dapat mendapat perhatian dari pemerintah untuk dapat diangkat menjadi pegawai negeri sipil.

Apa yang menjadi harapan dari filosofis pemerintah tersebut yaitu adanya penghargaan terhadap tenaga honorer yang telah mengabdikan pada pemerintah melalui perekrutan tenaga honorer menjadi CPNS, pada

² Wawancara dengan M. Budi Astuti, Guru Tidak Tetap (GTT) di SMA N 1 Polanharjo, Kabupaten Klaten, pada tanggal 10 Juli 2017

³ Wawancara dengan Agung Prasetya, Guru Tidak Tetap (GTT) di SMK Negeri 1 Juwiring, Kabupaten Klaten, pada tanggal 11 Juli 2017

kenyataannya belum bisa menuntaskan atau mengakomodir semua honorer yang ada.

2. METODE PENELITIAN

2.1 Jenis Penelitian

Penelitian tesis ini merupakan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum dan memerlukan data primer sebagai data utama disamping data sekunder.

2.2 Sumber Data

a. Data Primer

- (1) Jawaban kuesioner dari Pegawai Honorer
- (2) Narasumber yang bersangkutan dengan cara observasi wawancara.

b. Data Sekunder

(1) Bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

(2) Bahan Hukum Sekunder

- a) Hasil penelitian hukum berupa skripsi dan thesis yang berkaitan dengan pengangkatan Tenaga Honorer kategori II menjadi CPNS di Kabupaten Klaten, antara lain:
- b) Buku-buku penunjang penulisan penelitian yang berkaitan dengan pengangkatan Tenaga Honorer kategori II menjadi CPNS di Kabupaten Klaten, antara lain:

(3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2007, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta.

2.3 Cara Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan atau studi dokumen dan studi lapangan.

- a. Studi Kepustakaan
- b. Studi Lapangan berupa kuisioner dan wawancara

2.4 Analisis Data

Analisis data dalam penelitian hukum empiris digunakan analisis data kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.⁴

⁴ Bambang Sunggono, 2003, Metodologi Penelitian Hukum, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.10

3 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Pelaksanaan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS di Kabupaten Klaten

Pasal 6 ayat 1 PP Nomor 48 tahun 2005 dijelaskan bahwa pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dilakukan secara bertahap mulai TA 2005 sampai dengan TA 2009, dengan memprioritaskan tenaga honorer yang sumber penghasilannya dibiayai oleh APBN/APBD. Sedangkan dalam pasal 6 ayat 2 PP tersebut dinyatakan bahwa tenaga honorer sebagaimana disebutkan dalam ayat 1 tersebut seluruhnya telah diangkat menjadi CPNS sebelum tahun 2009, maka tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN dan APBD dapat diangkat menjadi CPNS. Maka berdasarkan peraturan pemerintah tersebut, maka Kabupaten Klaten bersama-sama dengan Provinsi Jawa Tengah dan seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah melakukan inventarisasi tenaga honorer yang tidak dibiayai oleh APBN dan APBD. Dari hasil inventarisasi tersebut terdapat database tenaga honorer yang penghasilannya tidak dibiayai dari APBN dan APBD sebanyak 2.627 orang.

Kemudian terbit SE MENPAN dan RB Nomor 03/2012, tanggal 12 Maret 2012, tentang Data Tenaga Honorer Kategori I (K-1) dan Daftar Nama Tenaga Honorer Kategori II (K-2). Dari surat edaran tersebut terhadap tenaga honorer K-II diperintahkan untuk melakukan perekaman data tenaga honorer K-II sesuai dengan data yang jumlahnya telah disampaikan kepada MENPAN dan RB berdasarkan formulir yang telah diisi oleh tenaga honorer dan disahkan oleh PPK atau pejabat lain yang ditunjuk dan pejabat yang bertanggung-jawab di bidang pengawasan. Pemerintah Kabupaten Klaten selanjutnya melakukan pendistribusian formulir tersebut untuk diisi tenaga honorer selanjutnya disahkan oleh Asisten Administrasi Sekda Klaten dan Inspektur Kabupaten Klaten. Dari kegiatan ini, tenaga honorer yang mengembalikan formulir sebanyak 2.567 orang, sehingga data ini

berbeda dengan hasil inventarisasi pada tahun 2010, dikarenakan beberapa hal, antara lain :

- a. ada tenaga honorer yang mengundurkan diri, meninggal dunia, menjadi PNS dan sebab lain sehingga tidak memenuhi syarat sesuai dengan SE MENPAN dan RB No. 05 tahun 2010 tentang pendataan tenaga honorer yang bekerja di instansi pemerintah;
- b. adanya tenaga honorer yang tercecer (belum terdata) dalam kegiatan inventarisasi tahun 2010.

Setelah selesai melaksanakan kegiatan inventarisasi tersebut kemudian dilakukan penyampaian data tenaga honorer tersebut dilakukan penyampaian tenaga tenaga honorer K-II kepada PPK Pusat dan Kepala BKN, berdasarkan SE MENPAN RB No. B/751/M.PAN-RB/02/2012, tanggal 18 Maret 2013. Kemudian surat edaran tersebut diitndaklanjuti oleh Kepala BKN dengan mengeluarkan Surat Kepala BKN Nomor K.26-30/V.50/3/93 tanggal 19 Maret 2013 tentang Pengumuman/Uji Publik terhadap Tenaga Honorer K-II yang ditujukan kepada PPK Pusat dan Daerah. Menindaklanjuti surat tersebut Pemerintah Kabupaten Klaten mengadakan Uji Publik daftar tenaga honorer K II pada tanggal 27 Maret 2013 sampai dengan 02 April 2014. Kemudian Pemerintahan Kabupaten Klaten pada tanggal 03 Nopember 2013, dilaksanakan tes kemampuan dasar bagi tenaga honorer K-II yang diikuti oleh 2.531 orang dan 34 orang tidak hadir. Selanjutnya dari seluruh peserta yang mengikuti tes seleksi tersebut, sebanyak 1.098 peserta yang dinyatakan lulus seleksi berdasarkan Surat MENPAN dan RB Nomor B/789/M.PAN/2/2014 tanggal 09 Februari 2014 perihal pengumuman seleksi CPNS tahun 2013 dari tenaga honorer K-II. Dalam point 4 surat tersebut disebutkan bahwa “masing-masing instansi sebelum menyampaikan berkas usulan NIP ke BKN wajib memverifikasi ulang kebenaran dokumen dari masing-masing tenaga honorer K-II, dan apabila diketahui tidak memenuhi syarat administrasi yang ditentukan, maka yang bersangkutan tidak dapat diangkat atau batal menjadi CPNS.” Hal ini juga disebutkan dalam Peraturan Kepala BKN No. 9 tahun 2012 pada

Bab IV tentang tata cara pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, pada butir c disebutkan tentang pemeriksaan kelengkapan yang dinyatakan bahwa Kepala/Biro Bagian Kepegawaian/BKD instansi yang bersangkutan atau pejabat lain yang ditunjuk melakukan penelitian kelengkapan berkas persyaratan administrasi dan keabsahan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Seperti penulis jelaskan dalam kerangka pemikiran di atas bahwa untuk menjawab permasalahan mengenai pelaksanaan PP Nomor 56 Tahun 2012 di Kabupaten Klaten penulis menggunakan rujukan teori Soerjono Soekanto mengenai lima faktor yang mempengaruhi penegakkan hukum yaitu, Faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor masyarakat, faktor budaya dan faktor sarana prasarana. Sehingga PP Nomor 56 Tahun 2012 sebagai produk hukum bekerjanya juga tidak terlepas dari kelima faktor tersebut. Salah satunya yaitu faktor isi atau substansi hukumnya sendiri.

Ajaran *Stufenbau Theorie*⁵ yang dikemukakan Hans Kelsen yang menganggap bahwa proses hukum digambarkan sebagai hierarki norma-norma. Validitas (kesalahan) dari setiap norma (terpisah dari norma dasar) bergantung pada norma yang lebih tinggi. Hans Kelsen mengungkapkan hukum mengatur pembentukannya sendiri karena satu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain. Norma hukum yang satu valid karena dibuat dengan cara ditentukan dengan norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi validitas dari norma hukum yang dibuat pertama. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma yang lain lagi adalah “superordinasi dan subordinasi. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi sedangkan norma yang dibuat adalah norma yang lebih rendah. Jenjang perundang-undangan adalah urutan-urutan mengenai tingkat dan derajat daripada Undang – Undang yang bersangkutan, dengan mengingat badan yang berwenang yang

⁵ Soedarsono, Jurnal Unibraw, Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya UU No. 5 Tahun 2014, Diunduh pada tanggal 20 Oktober 2017.

membuatnya dan masalah-masalah yang diaturnya. Undang – Undang juga dibedakan dalam Undang – Undang tingkat atasan dan tingkat bawahan yang dikenal hirarki. Undang – Undang yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Undang – Undang yang lebih tinggi .

Isi dari PP Nomor 56 Tahun 2012 utamanya dalam pasal 6 yang menentukan kriteria tenaga honorer yang dapat diangkat menjadi CPNS menimbulkan keresahan di kalangan tenaga honorer utamanya tenaga honorer yang tidak dapat masuk dalam kategori yang diatur dalam peraturan tersebut. Sehingga hal ini dapat menimbulkan keinginan dari sebagian tenaga honorer untuk dapat masuk dalam kategori tersebut bagaimanapun caranya. Akibatnya, dimungkinkan akan muncul “*tenaga honorer siluman*” yaitu tenaga honorer yang seharusnya tidak masuk dalam kategori yang sudah ditentukan dalam peraturan tersebut. Hal ini yang harus diantisipasi oleh pemerintah melalui pejabat yang dilimpahi kewenangan untuk menangani kegiatan pengangkatan tenaga honorer tersebut.

PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS sebenarnya pada awal mulanya berdasarkan pada filosofis dari pemerintah yang ingin merekrut Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dari tenaga honorer sebagai wujud apresiasi/penghargaan terhadap masa kerja dan pengabdian mereka kepada pemerintah. Namun dengan dikeluarkannya PP Nomor 56 Tahun 2012 tersebut tetap belum dapat dijadikan sebagai salah satu produk hukum yang dapat digunakan untuk menyelesaikan permasalahan tenaga honorer yang ada sehingga perlu dibuatkan produk hukum yang lebih memihak kepada semua tenaga honorer tanpa ada kriteria-kriteria baik itu kriteria umur, sumber penghasilan, maupun masa kerja, dengan pengecualian tenaga honorer yang sudah mencapai BUP.

3.2 Dampak dari pelaksanaan PP 56 tahun 2012 terhadap tenaga honorer di Kabupaten Klaten

Merujuk dari teori Soerjono Soekanto bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi dalam penegakan hukum yaitu faktor masyarakat. Sehingga budaya dalam masyarakat menjadi salah satu faktor utama dalam penegakan hukum. Kepatuhan dan daya tanggap masyarakat (tenaga honorer) sebagai sasaran dari PP Nomor 56 tahun 2012 tersebut tentunya juga dipengaruhi oleh manfaat yang diterima oleh tenaga honorer itu sendiri. Bagi tenaga honorer yang memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan dari PP tersebut tentu akan menerima pelaksanaan dari peraturan tersebut, namun bagi tenaga honorer yang tidak masuk dalam kriteria yang ditentukan dalam rumusan peraturan tersebut jelas akan menolak dan melakukan protes terhadap aturan tersebut agar segera direvisi atau bahkan dikeluarkan aturan yang baru untuk dapat lebih memihak kepada nasib mereka. Disini terlihat jelas adanya budaya penolakan dari masyarakat yang mana dalam hal ini adalah tenaga honorer yang merasa dirugikan yang bertujuan untuk segera merevisi atau menggnati aturan tersebut untuk lebih memihak dan mengakomodir tenaga honorer yang tidak masuk dalam kategori yang ditentukan dalam PP tersebut.

Bagi tenaga honorer yang tidak dapat diangkat menjadi CPNS karena pengangkatannya sebagai tenaga honorer dimana honorer yang bekerja diatas tahun 2005 dan telah menyalahi aturan pada PP No. 56 tahun 2012 maka tindakan preventif yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam memberikan pertanggungjawaban atas tindakannya adalah : tidak melakukan pengangkatan tenaga honorer, tenaga kontrak maupun pegawai tidak tetap lagi sesuai dengan yang diamanatkan PP No. 48 tahun 2005, pemerintah memberikan jaminan kerja selama usia produktif dilingkungan instansi pemerintah bagi mereka yang memiliki dedikasi tinggi dalam pekerjaannya dan memberikan santunan pensiun dalam kedudukan sebagai tenaga honorer dalam bentuk bonus berupa uang ataupun cinderamata sebagai tanda terima kasih daerah, karena

telah mengabdikan hidupnya untuk bekerja dan bersama-sama membangun daerah. Pemberian tanda terima kasih tersebut dibebankan APBD dan disesuaikan dengan kemampuan dari daerah masing-masing.

3.3 Model yang relevan untuk pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS

Seperti dijelaskan pada kajian teori diatas bahwa untuk menjelaskan tentang model pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS berdasarkan PP Nomor 56 Tahun 2012, khususnya di Kabupaten Klaten penulis menggunakan teori Soerjono Soekanto mengenai 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Faktor-faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum tersebut antara lain : faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan. Sehingga, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012, sebagai produk hukum bekerjanya juga tidak terlepas dari kelima faktor tersebut. berikut penulis akan lebih memaparkan dengan jelas sebagai berikut :

a) Dari faktor hukumnya sendiri

Penilaian tentang berlakunya PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil secara yuridis, berdasar *Stufent Theory* dari Hans Kelsen⁶ bahwa sistem hukum pada hakekatnya merupakan sistem hirarkis yang tersusun mulai peringkat terendah hingga peringkat tertinggi. Dari faktor Penegak Hukum

b) Dari faktor Sarana dan Fasilitas

Tanpa adanya sarana dan fasilitas tertentu maka tidak mungkin penegakkan hukum akan dapat berlangsung dengan lancar. Sarana dan prasarana tersebut mencakup tenaga manusia yang terampil dan berpendidikan, organisasi yang baik dan peralatan yang memadai serta keuangan yang cukup.

c) Dari faktor Masyarakat

⁶ Budiman N.P.D.Sinaga, 2004 hal. 18

Masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang terkait dengan pelaksanaan PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS.

Selain dari uraian di atas, penulis akan menawarkan model lain yang mungkin dirasa relevan untuk mengatasi permasalahan tenaga honorer yang ada sampai sekarang. Sejak ditetapkannya UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN ini diharapkan dapat mampu mengurangi beban pemerintah tentang permasalahan tenaga honorer. Dalam pasal 6 undang-undang ini dijelaskan bahwa ASN terdiri dari PNS dan PPPK. Dengan lahirnya undang-undang ini diharapkan ada keberpihakan terhadap tenaga honorer yang sudah lama mengabdikan diri kepada negara. Namun mengenai petunjuk pelaksanaan mengenai undang-undang ini sampai sekarang masih belum ada. PPPK sebagai alternatif terakhir bagi tenaga honorer yang mungkin tidak dapat diangkat pada seleksi pengangkatan tenaga honorer sebagai CPNS diharapkan dapat menampung nasib mereka.

Masih banyaknya tenaga eks honorer kategori II yang belum terangkat menjadi CPNS, dan sampai sekarang belum ada lagi kejelasan mengenai tenaga honorer kategori II yang tidak lolos seleksi pengangkatan sebagai CPNS. Selain itu, juga masih banyak pula tenaga honorer non kategori yang sampai sekarang juga belum ada kejelasan tentang status kepegawaiannya serta kesejahteraan yang mereka terima masih jauh dari cukup untuk membiayai kehidupan sehari-hari. Padahal disisi lain dalam Undang UUD 1945 juga disebutkan bahwa setiap warga berhak mendapatkan pekerjaan dan kehidupan yang layak. Dengan pendapatan yang sangat minim dibawah UMK sangat sulit untuk dapat dikatakan hidup dengan layak.

Sehingga, diharapkan dalam UU ASN tersebut dapat dimasukan pasal tenaga honorer yang sudah lama mengabdikan dan notabene sudah berusia lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun dapat langsung otomatis diangkat menjadi CPNS tanpa harus melalui tes tertulis dengan tingkat kesulitan soal yang dirasa tidak akan mampu dikerjakan oleh mereka.

Pertimbangan dengan adanya pengangkatan langsung tenaga honorer menjadi CPNS dan/atau PPPk dengan melihat pengabdian mereka yang sudah lama terhadap pemerintah, paling tidak pemberian apresiasi dan penghargaan terhadap loyalitas pengabdian mereka. Karena, salah satu unsur yang utama bagi pegawai adalah loyal terhadap pemerintah.

Model lain yang penulis sampaikan kepada pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan tenaga honorer yang ada yaitu dengan memberikan sanksi yang tegas terhadap PPK dan Kepala SKPD di instansi-instansi pemerintah yang mengangkat tenaga honorer. Sebenarnya sudah ada larangan yang mengatur tentang pengangkatan tenaga honorer tersebut. Dalam Pasal 8 PP Nomor. 48 tahun 2005 sudah jelas disebutkan bahwa sejak dikeluarkannya peraturan tersebut, semua PPK dan pejabat lain di lingkungan instansi dilarang untuk mengangkat tenaga honorer dan sejenisnya kecuali ditentukan oleh peraturan pemerintah. Menurut penulis seharusnya dimasukkan lagi ketentuan yang mengatur tentang pemberian sanksi terhadap PPK dan pejabat lainnya yang melanggar aturan tersebut, mungkin dengan disertai sanksi pidana, pencopotan jabatan dan sebagainya. Sangat tepat jika dalam PP perlu ditambahkan pasal-pasal yang mengatur tentang pemberian sanksi – sanksi terhadap pelanggaran pasal 8 peraturan tersebut. Sehingga akibat hukum dari adanya pelanggaran terhadap pasal tersebut dapat ditegakkan. Selain itu adanya sanksi yang dapat menimbulkan efek jera bagi pelaku, diharapkan dapat meminimalisir pelanggaran terhadap pelanggaran pasal tersebut.

4 PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tentang Model Pengangkatan Tenaga Honorer di Kabupaten Klaten tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012, penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut :

4.1.1 Pelaksanaan PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di Kabupaten Klaten, dirasa masih belum bisa menyelesaikan permasalahan tenaga honorer saat ini. Hal ini disebabkan karena :

a. Faktor hukumnya sendiri

Hal-hal yang tersebut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 khususnya tentang syarat-syarat yang tersebut dalam pasal peraturan pemerintah tersebut. Secara substansi hukumnya sendiri, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 mengenai penggolongan tenaga honorer masih terbagi dalam kategori-kategori yang belum sepenuhnya berpihak kepada seluruh tenaga honorer yang ada.

b. Faktor penegak hukum

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil baik di tingkat pusat maupun daerah dalam hal pendataan tenaga honorer seperti yang sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran MENPAN dan RB tersebut masih belum berjalan secara maksimal dengan masih adanya tenaga honorer yang tidak memenuhi kriteria yang dimaksud dapat terdata dan masuk sebagai tenaga honorer kategori I dan dan Tenaga Honorer Kategori II.

c. Faktor Sarana dan Fasilitas

Aspek pendanaan keuangan dari kegiatan pengadaan pegawai negeri sipil yang dibebankan pada APBD sangat memberatkan daerah sehingga dapat mempengaruhi dalam proses kelancaran mekanisme pelaksanaan kegiatan pengadaan pegawai negeri sipil tersebut.

d. Faktor Masyarakat

Masih sangat minimnya respon dari masyarakat tentang kegiatan uji publik dari daftar nominatif tenaga honorer yang disampaikan dari pusat dan ditindaklanjuti dari Badan Kepegawaian Daerah sehingga pengadaan pegawai negeri sipil dari tenaga honorer masih dimungkinkan terdapat tenaga honorer yang tidak masuk dalam kriteria yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tersebut dapat mengikuti proses seleksi pengadaan pegawai negeri sipil.

4.1.2 Dampak dari pelaksanaan PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di Kabupaten Klaten, menimbulkan kekhawatiran bagi tenaga honorer K-II yang tidak lolos seleksi dan tenaga honorer non kategori, sebab sampai dengan saat ini belum adanya kepastian dari pemerintah mengenai kejelasan nasib tenaga honorer tersebut, sedangkan usia yang semakin bertambah menimbulkan kekhawatiran masih dapat diangkat menjadi CPNS atau tidak.

4.1.3 Model yang relevan untuk diterapkan sehingga dapat menyelesaikan tenaga honorer yang ada, antara lain :

- a. Tenaga honorer K-II yang tidak lolos seleksi dapat langsung diangkat menjadi CPNS dan atau diangkat menjadi PPPK tanpa harus melalui tes tertulis yang sulit dilalui oleh tenaga honorer yang sudah usia lanjut dengan memperhatikan loyalitas pengabdian yang dilakukan.
- b. Tenaga honorer non kategori dapat diberi kesempatan untuk dapat mengikuti seleksi pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS atau PPPK dengan melihat pengabdian yang dilakukan secara terus menerus di instansi pemerintah dimana tenaga honorer bekerja.
- c. Pelarangan pengangkatan tenaga honorer oleh pejabat instansi pemerintah dengan disertai sanksi hukum bagi yang melanggar Sehingga akibat hukum dari adanya pelanggaran terhadap pasal

tersebut dapat ditegakkan. Selain itu adanya sanksi yang dapat menimbulkan efek jera bagi pelaku, diharapkan dapat meminimalisir pelanggaran terhadap pelanggaran pasal tersebut.

4.2 SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dibahas dan telah disimpulkan di atas, untuk dapat menyelesaikan permasalahan tenaga honorer yang ada saat ini, penulis menyampaikan saran-saran sebagai berikut :

- 4.2.1 Perlu adanya revisi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 terutama dalam hal tenaga honorer yang dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil khususnya Tenaga Honorer Kategori II dapat langsung diangkat menjadi CPNS dengan mekanisme yang sama seperti tenaga honorer K-I.
- 4.2.2 Perlu segera dibuat peraturan untuk mengakomodir tenaga honorer Kategori II yang tidak dapat lolos seleksi pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dapat diangkat langsung tanpa melalui proses mekanisme ujian tertulis yang tentunya jelas sangat memberatkan tenaga honorer yang sudah berumur lanjut yang notabene sudah mempunyai masa kerja yang sudah cukup lama, dengan memperhatikan loyalitas pengabdian yang bekerja secara terus menerus sampai dengan sekarang.
- 4.2.3 Agar di dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 diatur mengenai pengangkatan langsung tenaga honorer menjadi CPNS dan/atau PPPK tanpa harus melalui seleksi ujian tertulis yang jelas tidak akan mampu dilalui oleh tenaga honorer yang sudah usia lanjut dengan pertimbangan sebagai apresiasi dan penghargaan terhadap pengabdianya.

DAFTAR PUSTAKA

- a. Buku

Absori, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Muhammadiyah University Press, 2009

Bambang Sunggono, 1997, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta, Insan Cendikia

Irfani Islami, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 2004.

Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang PT. Suryandaru Utama, 2005

Joko Purwanto, Analisis Kebijakan Publik : *Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Yogyakarta, Bumi Aksara, 1989.

Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2004.

Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, 1983

Malayu Hasibuan, 2011, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 27

Ninik Maryanti dan Basri Salipi, 1988, *Perkembangan Sistem Penggajian Pegawai Negeri Sipil*, PT Bina Aksara, Jakarta, hlm. 5

Purwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 1976

Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta, Edisi Kedua, Gramedia, 2004.

R. Slamet Santoso, *Model dalam Kebijakan Publik*

Solichin Abdul Wahab, Public Policy : *Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisis Kebijakan Pemerintah*, Surabaya : Airlangga University Press, 1997.

Sumadi Surya Brata, *Penelitian Kualitatif*, Jakarta, Edisi Keempat, Bumi Aksara, 2004.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Mengembangkan Ketaatan Hukum di Sanubari Warga Masyarakat Lewat Proses Belajar*, Makalah, Surabaya, Fisip UNAIR, 1974.

b. Jurnal

Eko Prasajo, Teguh Kurniawan, Defny Holidin, *An Analisis of The Government System in Indonesia*, Draft of The Final Repport, June 2007, administrative Sciences Departement University of Indonesia and Korea-Australia Research Centre University of New South Wales.

Nurhadiantomo, Wardah Yuspin, *Hukum Progresif dan Kearifan Lokal*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2013

Mardiasmo, Diaswati and Barners, Paul H, and Sakurai, Yuka (2008), *Implementation of Good Governance By Regional Governments in Indonesia: The Challenges*. In Brown, Kerry A. And Mandell, Myrna and Furneaux, Craig W. and Beach, Sandra, Eds. *Proceedings Contemporary Issues in Public Management: the Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM XIII)*, pages pp. 1-36, Brisbane, Australia.

United Nations, ESCAP, PBB Web Site/Website PBB Locator, *Proverty and Development Division, Good Governance*, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, 28/05/2010

Yeremias T Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hlm. 55

William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 24